

# Wederzijdse rechtshulp in strafzaken 2.0: implementatie van de Richtlijn Europees onderzoeksbevel

Mr. dr. W. Geelhoed en prof. dr. J.W. Ouwerkerk\*

De Richtlijn betreffende het Europees onderzoeksbevel, aangenomen in 2014, vernieuwt en vereenvoudigt de wederzijdse rechtshulp in strafzaken tussen de lidstaten van de Europese Unie. Het wetsvoorstel ter implementatie van de richtlijn sluit daar nauw bij aan. Omdat het grootste deel van de rechtshulp plaatsvindt met de landen om ons heen, zal het Europees onderzoeksbevel de klassieke vorm van wederzijdse rechtshulp in de praktijk overschaduwen. Het is daarom belangrijk om kennis te nemen van het nieuwe model, dat echter niet zo revolutionair is als op het eerste gezicht lijkt.

*Richtlijn 2014/41/EU van het Europees Parlement en de Raad van 3 april 2014 betreffende het Europees onderzoeksbevel in strafzaken, PbEU 2014, L 130/1*

## Inleiding

Op 17 november 2016 werd een wetsvoorstel<sup>1</sup> ingediend ter implementatie van Richtlijn 2014/41/EU betreffende het Europees onderzoeksbevel in strafzaken (hierna: de richtlijn).<sup>2</sup> Deze richtlijn heeft betrekking op de wederzijdse rechtshulp in strafzaken, waarbij de ene staat op verzoek van de andere staat behulpzaam is bij de opsporing, vervolging en berechting van strafbare feiten. De gevraagde bijstand kan bestaan uit het verrichten van strafvorderlijke onderzoekshandelingen (met het oog op de vergaring van bewijsmateriaal), het overdragen van (bestaande of verkregen) bewijsstukken en

het verstrekken van inlichtingen anderszins.<sup>3</sup> De richtlijn is vanzelfsprekend uitsluitend van toepassing tussen lidstaten van de Europese Unie, met uitzondering van Denemarken en Ierland. In de relatie tot laatstgenoemde lidstaten alsmede in de relatie tot niet-lidstaten van de Europese Unie blijven andere verdragen toepassing vinden, zoals verdragen van de Raad van Europa, de EU-rechtshulpovereenkomst, het Schengen-acquis of bilaterale verdragen.

Het wetsvoorstel moet worden gezien in samenhang met het wetsvoorstel voor de herziening van internationale samenwerking in strafzaken.<sup>4</sup> Dat wetsvoorstel beoogt de regeling van klassieke 'wederzijdse' of 'kleine' rechtshulp in strafzaken bij de tijd te brengen, als een onderdeel van het project Modernisering Strafvordering. Als zodanig ziet de regeling die in dat wetsvoorstel wordt aangepast, slechts op rechtshulp op klassieke grondslag, dat wil zeggen voor zover er geen gebruik gemaakt wordt van rechtshulpinstrumenten die gebaseerd zijn op het beginsel van wederzijdse erkenning. Het Europees onderzoeksbevel is wel op dat beginsel gebaseerd. Het Europees onderzoeksbevel zal in de toekomst het instrument bij uitstek zijn dat het beginsel van wederzijdse erkenning in de praktijk brengt op het gebied van de vergaring en uitwisseling van bewijs tussen de lidstaten van de Europese Unie. Vanuit Nederlands perspectief bezien zal het overgrote deel van de rechtshulp gaan plaatsvinden op basis van Europese onderzoeksbevelen, omdat de Nederlandse rechtshulp in strafzaken vooral plaatsvindt met andere lidstaten van de Europese Unie. Deze bijdrage strekt ertoe een overzicht te geven van de belangrijkste aspecten van het wetsvoorstel, in het bijzonder die aspecten waarin de voorgestelde regeling afwijkt van de klassieke rechtshulpregeling. Hiertoe

\* Mr. dr. W. (Pim) Geelhoed is universitair docent straf- en strafprocesrecht aan de Rijksuniversiteit Groningen. Prof. dr. J.W. (Jannemieke) Ouwerkerk is hoogleraar Europees strafrecht aan de Universiteit Leiden.

1. Wijziging van het Wetboek van Strafvordering ter implementatie van de richtlijn 2014/41/EU van het Europees Parlement en de Raad van 3 april 2014 betreffende het Europees onderzoeksbevel in strafzaken, *Kamerstukken II* 2016/17, 34611.

2. *PbEU* 2014, L 130/1.

3. Deze rechtshulpfiguur werd voorheen ook wel aangeduid met de term 'kleine rechtshulp'.

4. Wijziging van het Wetboek van Strafvordering en enkele andere wetten met het oog op het moderniseren van de regeling van internationale samenwerking in strafzaken, *Kamerstukken II* 2015/16, 34493.

bespreken wij in het onderstaande de verhouding tot andere rechtshulpinstrumenten, de hoofdlijnen van de voorgestelde regeling waarbij we de materiële voorwaarden en de procedure onderscheiden, en enige aandachtspunten voor het Openbaar Ministerie en de verdediging. Wij sluiten af met enkele concluderende opmerkingen.

## Verhouding tot andere rechtshulpinstrumenten

In de wederzijdse rechtshulp vormt het Europees Rechtshulpverdrag<sup>5</sup> al lange tijd de belangrijkste verdragsbasis voor het ontvangen en uitvoeren van verzoeken om rechtshulp. Het Schengen-acquis, met name de Schengen Uitvoeringsovereenkomst,<sup>6</sup> heeft ten opzichte daarvan een belangrijke aanvullende werking, net als de EU-rechtshulpovereenkomst.<sup>7</sup> Deze regelgeving is typisch volkenrechtelijk van aard, gebaseerd op soeverein samenwerkende staten, waarbij verzoeken via politieke functionarissen worden uitgewisseld, wederkerigheid wordt verwacht en onrechtmatigheden in een buitenlands opsporingsonderzoek door het vertrouwensbeginsel worden beschermd, tenzij er duidelijke aanwijzingen zijn die nopen tot nader onderzoek.

De EU-wetgever heeft inmiddels verscheidene initiatieven genomen om dit geheel aan regelgeving te vervangen door rechtsinstrumenten die zijn gebaseerd op het beginsel van wederzijdse erkenning, als uitdrukking van het wederzijds vertrouwen dat de Europese lidstaten in elkaars strafrechtspleging geacht worden te hebben.<sup>8</sup> Volgens het paradigma van wederzijdse erkenning zou een bevel van een uitvaardigende autoriteit zonder al te veel formaliteiten moeten worden erkend door de autoriteit van de lidstaat waar de opsporingshandeling zou moeten plaatsvinden. Zo is in 2003 het Europees bevroingsbevel geïntroduceerd waarmee de uitvaardigende lidstaat het in een andere lidstaat aanwezige bewijsmateriaal kon zekerstellen.<sup>9</sup> In 2008 volgde het Europees bewijsverkrijgingsbevel.<sup>10</sup> Dit instrument paste het beginsel van wederzijdse erkenning toe op de overdracht van *bestaand* bewijsmateriaal. Mede vanwege deze

bepierking is nauwelijks gebruikgemaakt van het Europees bewijsverkrijgingsbevel.<sup>11</sup>

Het is de bedoeling dat het Europees onderzoeksbevel het sluitstuk vormt van de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op de vergaring en uitwisseling van bewijs in strafzaken: dit instrument ziet ook op bevelen tot het in een andere lidstaat vergaren van *nieuw* bewijs. Geheel vervangen worden de oude instrumenten niet. Zo kunnen bevroingsmaatregelen alleen met een Europees onderzoeksbevel worden bevolen met het oog op bewijsvergaring, en niet met het oog op voordeelsontneming. Voor dat laatste blijft in EU-verband een Europees bevroingsbevel nodig.

## De voorgestelde wettelijke regeling in hoofdlijnen

De voorgestelde regeling voor het Europees onderzoeksbevel wijkt op onderdelen af van de rechtshulpregeling waar de praktijk mee vertrouwd is geraakt. De veranderingen zijn grotendeels het gevolg van de overgang naar het eerder genoemde beginsel van wederzijdse erkenning. In het onderstaande worden de hoofdlijnen van de nieuwe regeling geschetst, waarbij de nadruk ligt op wat er zal veranderen als het implementatievoorstel wordt aangenomen.

### Materiële voorwaarden

Het wetsvoorstel stelt voorop dat de strekking van een Europees onderzoeksbevel moet zijn dat de uitvoerende lidstaat één of meer bevoegdheden toepast met het oog op het verkrijgen van bewijsmateriaal in een strafzaak, of dat de uitvoerende lidstaat bewijsmateriaal overdraagt dat al in bezit is van diens justitiële autoriteiten.<sup>12</sup> Bijna alle strafvorderlijke bevoegdheden die bestaan in het nationale recht van de uitvoerende lidstaat kunnen worden bevolen; slechts het instellen van een gemeenschappelijk onderzoeksteam is uitgesloten.<sup>13</sup> Zoals inmiddels gebruikelijk in de internationale rechtshulp kent het wetsvoorstel voorzieningen voor de erkenning en uitvoering van buitenlandse bevelen in Nederland, en voor de uitvaardiging van Nederlandse bevelen aan het buitenland. De nationale wetgeving is dus bepalend voor het soort bevoegdheden dat kan worden uitgeoefend. Als het nationale recht geen bevoegdheden kent waarmee het bevel kan worden uitgeoefend, is de uitvoerende lidstaat niet verplicht het bevel uit te voeren.<sup>14</sup> Eventueel kan een andere bevoegdheid worden toegepast dan de in het verzoek genoemde bevoegdheid, wanneer deze

5. *Trb.* 1965, 10.

6. Overeenkomst ter uitvoering van het tussen de regeringen van de staten van de Benelux Economische Unie, de Bondsrepubliek Duitsland en de Franse Republiek op 14 juni 1985 te Schengen gesloten akkoord betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen, *PbEG* 2000, L 239/19.

7. Overeenkomst betreffende de wederzijdse rechtshulp in strafzaken tussen de lidstaten van de Europese Unie, *PbEG* 2000, C 197/3.

8. Hoewel het Hof van Justitie uitdrukkelijk heeft bepaald dat het vertrouwen onder omstandigheden weerlegbaar is: HvJ 5 april 2016, gevoegde zaken C-404/15 en C-659/15 PPU, *Aranyosi en Căldăraru*, ECLI:EU:C:2016:198.

9. *PbEU* 2003, L 196/45. Thans geïmplementeerd in de art. 552jj-552vv Sv.

10. *PbEU* 2008, L 350/72. De implementatie van dit kaderbesluit is neergelegd in de art. 552ww-552hhh Sv.

11. Zie *Kamerstukken II* 2016/17, 34611, 4 (Advies Raad van State en Nader Rapport), p. 5 waar de minister melding maakt van slechts twee bewijsverkrijgingsbevelen die het Openbaar Ministerie heeft ontvangen. Zie ook overweging 4 bij het voorstel voor de richtlijn in Raadsdocument 9145/10. Het Kaderbesluit betreffende het Europees bewijsverkrijgingsbevel is inmiddels ingetrokken, zie Verordening 2016/95, *PbEU* 2016, L 26/9.

12. Conceptartikel 5.4.1.

13. Conceptartikel 5.4.1 lid 3.

14. Conceptartikel 5.4.7 lid 1.

niet bestaat of in een vergelijkbare zaak niet zou kunnen worden toegepast.<sup>15</sup> Daarnaast kan de uitvoerende officier van justitie een andere opsporingsbevoegdheid toepassen dan vermeld, wanneer daardoor met minder ingrijpende middelen hetzelfde resultaat kan worden bereikt.<sup>16</sup>

Voor bepaalde bevoegdheden bevat de richtlijn specifieke bepalingen, die zijn overgenomen in het wetsvoorstel. Daarbij gaat het om de video- of telefoonconferentie, het opnemen van telecommunicatie, de bevrozing en de infiltratie, de gecontroleerde aflevering en het vorderen van toekomstige gegevens.<sup>17</sup> Ook de tijdelijke terbeschikkingstelling van een gedetineerde aan de uitvaardigende staat kan worden bevolen, wanneer het noodzakelijk is dat deze persoon aanwezig is op het grondgebied van de uitvaardigende staat in verband met het uitvoeren van een onderzoeksmaatregel ter verkrijging van bewijs. De toestemming van de gedetineerde is hiervoor noodzakelijk.<sup>18</sup> Het wetsvoorstel voorziet in bijzondere regelingen voor de uitvoering van dergelijke bevoegdheden in Nederland.<sup>19</sup> Met name van de videoconferentie wordt veel verwacht: deze dient onder andere de situatie te beëindigen dat een Europees Aanhoudingsbevel wordt uitgevaardigd louter en alleen om een getuige een enkele maal te verhoren.<sup>20</sup>

Het wetsvoorstel bevat geen bijzondere bepalingen met betrekking tot de vergaring en overdracht van bancaire en andere financiële gegevens. Volgens de memorie van toelichting volstaan de bevoegdheden tot het vorderen van gegevens.<sup>21</sup>

De erkenning en/of uitvoering van een Europees Onderzoeksbevel (de richtlijn en het wetsvoorstel maken daarin geen onderscheid) kan worden geweigerd op een aantal gronden.<sup>22</sup> Voordat tot weigering wordt overgegaan is in alle gevallen overleg noodzakelijk tussen de uitvaardigende en uitvoerende autoriteit.<sup>23</sup> Een bevel kan worden geweigerd wanneer een voorrecht of immuniteit bestaat, bijvoorbeeld een professioneel verschooningsrecht. Er is een weigeringsgrond voor gevallen waarin de nationale veiligheid of het werk van inlichtingendiensten in gevaar wordt gebracht, en voor gevallen waarin het verlenen van medewerking aan een bevel een schending van het beginsel van *ne bis in idem* zou opleve-

ren. Ook geldt een territorialiteitsexceptie: een bevel kan worden geweigerd voor een feit dat buiten het grondgebied van de uitvaardigende staat gepleegd is en geheel of gedeeltelijk in Nederland gepleegd is, terwijl dat naar Nederlands recht niet strafbaar is. Deze weigeringsgrond gold ook reeds in het kader van het Europese bewijsverkrigingsbevel.<sup>24</sup> De betekenis van de weigeringsgrond van het ontbreken van dubbele strafbaarheid is in vergelijking met vroegere regelgeving sterk teruggedrongen. Het ten uitvoer leggen van een onderzoeksbevel mag niet worden geweigerd om de reden dat het feit niet in Nederland strafbaar is als dat feit vermeld is op de lijst die als bijlage bij de richtlijn is gevoegd en ervoor in de uitvaardigende staat een vrijheidsstraf van ten minste drie jaar kan worden opgelegd. Ook buiten die gevallen geldt de weigeringsgrond van dubbele strafbaarheid niet, wanneer het gaat om de uitwisseling van reeds vergaard bewijsmateriaal, het verstrekken van gegevens, het horen van getuigen, deskundigen, slachtoffers, verdachten of 'derden', de identificatie van personen met hun IP-adres of telefoonnummer, of om 'andere bevoegdheden', met uitzondering van dwangmiddelen en een aantal bijzondere opsporingsbevoegdheden.<sup>25</sup> Er blijven daarmee zeer weinig gevallen over waarin dubbele strafbaarheid vereist is. Dit hangt nauw samen met het beginsel van wederzijdse erkenning: het staat niet ter discussie welke gedragingen een andere lidstaat strafbaar stelt.

De laatste en wellicht opvallendste weigeringsgrond betreft fundamentele rechten: een bevel kan worden geweigerd wanneer er gegronde reden zijn om aan te nemen dat de uitvoering niet verenigbaar is met de Nederlandse verplichtingen onder artikel 6 VEU of het Handvest. Deze weigeringsgrond is anders geformuleerd dan de weigeringsgrond in artikel 11 Overleveringswet, maar heeft volgens de memorie van toelichting<sup>26</sup> dezelfde betekenis. Deze weigeringsgrond is ook in de richtlijn opgenomen,<sup>27</sup> terwijl die overigens ook op een andere plaats bepaalt<sup>28</sup> dat de richtlijn geldt, onverminderd de verplichting tot eerbiediging van de grondrechten en de rechtsbeginselen neergelegd in artikel 6 VEU, inclusief het recht op verdediging. Deze laatste bepaling behoeft naar het oordeel van de wetgever geen implementatie. De grond om een onderzoeksbevel te weigeren wegens een schending van fundamentele rechten brengt daardoor eerder duidelijkheid dan dat het een grond toevoegt. Uit het EVRM vloeien dergelijke verplichtingen immers al langer voort,<sup>29</sup> en ook het Hof van Justitie heeft expliciet erkend dat het wederzijds vertrouwen tussen de EU-lidstaten, dat ten grondslag ligt aan het beginsel van wederzijdse erkenning, kan worden

15. Conceptartikel 5.4.7 lid 2.

16. Conceptartikel 5.4.7 lid 4. Deze situatie moet worden onderscheiden van de situatie waarin de officier van justitie het bevel als disproportioneel ziet. Zie daarover par. 'De procedure'.

17. Art. 23-32 richtlijn.

18. Art. 22 richtlijn.

19. Conceptartikelen 5.4.13 tot en met 5.4.20. Voor de uitgaande situatie zijn er bijzondere regelingen opgenomen in de conceptartikelen 5.4.24 tot en met 5.4.29.

20. Zie overwegingen 25 en 26 uit de preambule van de richtlijn. Dat het Europees aanhoudingsbevel voor dergelijke oneigenlijke doeleinden werd gebruikt, volgt uit het onderzoek van A. Weyembergh, I. Armada en C. Brière, *European Added Value Assessment. The EU Arrest Warrant* (Annex I. Critical Assessment of the Existing European Arrest Warrant Framework Decision), Brussel 2014, p. 38-42. Een mogelijke oplossing voor dit probleem wordt onder andere gevonden in een efficiënt Europees onderzoeksbevel.

21. Art. 126nc en 126nd Sv.

22. Conceptartikel 5.4.4.

23. Zie daarover meer in par. 'De procedure'.

24. Art. 552yy lid 2 sub a Sv.

25. Conceptartikel 5.4.4 lid 3 jo. 5.4.7 lid 3.

26. *Kamerstukken II* 2016/17, 34611, 3 (MvT), p. 8.

27. Art. 11 lid 1 sub f richtlijn.

28. Art. 1 lid 4 richtlijn.

29. Zie daarover H.G. van der Wilt, in: A.L. Melai, A.H. Klip e.a. (bew.), *Het Wetboek van Strafvordering. Internationale en interregionale samenwerking in strafzaken*, Deventer: Kluwer (losbladig), hoofdstuk III.2, met name III.2.8.

doorbroken wanneer fundamentele rechten in het geding zijn.

### De procedure

In het onderstaande wordt een globale schets van de nieuw voorgestelde rechtshulpprocedure gegeven, waarbij de nadruk ligt op de procedure voor inkomende onderzoeksbevelen.

Een heel praktische wijziging die met de implementatie van de richtlijn zal worden bewerkstelligd betreft het uniforme formulier door middel waarvan onderzoeksbevelen dienen te worden omschreven en verstuurd. Dit formulier is opgenomen in bijlage A bij de richtlijn.<sup>30</sup> De verzending van ingevulde formulieren dient te geschieden op een wijze die de uitvoerende lidstaat in staat stelt om het onderzoeksbevel schriftelijk vast te leggen en de echtheid ervan vast te stellen.<sup>31</sup> Alhoewel voorlopig vooral schriftelijke bevelen zullen worden verzonden, maakt de richtlijn uitdrukkelijk digitale verzending van onderzoeksbevelen mogelijk,<sup>32</sup> een communicatiewijze waarmee het e-Codex project heeft geëxperimenteerd en waarvan te voorzien valt dat die in de toekomst steeds gangbaarder zal worden.<sup>33</sup>

Het is voorzienbaar dat het gebruik van standaardformulieren de rechtshulppraktijk faciliteert, al is het maar omdat het formulier direct duidelijk maakt dat het onderzoeksbevel afkomstig is van een andere EU-lidstaat en welke procedure ten gevolge daarvan moet worden gevolgd. Voorts kan worden aangenomen dat de toepassing van het formulier de kans verkleint dat onvolledige verzoeken tot rechtshulp worden verstuurd, doordat het mogelijkwerijs als 'checklist' werkt voor de uitvaardigende autoriteit die zich ervan wil vergewissen een volledig ingevuld onderzoeksbevel te versturen.

Voor inkomende Europese onderzoeksbevelen geldt in de nieuwe rechtshulpprocedure dat de officier van justitie in Nederland (dat wil zeggen: een officier van justitie verbonden aan een internationaal rechtshulpcentrum, IRC) exclusief bevoegd zal zijn om te beslissen over de erkenning en uitvoering.<sup>34</sup> Voor de minister is dan ook geen rol voorzien. Op dit punt wijkt het nieuwe EU-regime af van wat gebruikelijk is in de klassieke rechtshulpprocedure, ook nadat de herzieningsoperatie daarvan zal zijn afgerond. Hoewel ook in die procedures de officier van justitie de centrale beoordelingsautoriteit is, ligt in politiek gevoelige gevallen de verantwoordelijkheid van oudsher bij de minister van Veiligheid en Justitie. Het gaat dan onder meer om gevallen waarin het vermoeden bestaat van een discriminatoire vervolging of als aan het verzoek een politiek of fiscaal delict ten

grondslag ligt.<sup>35</sup> Een dergelijke betrokkenheid van politieke autoriteiten is in het onderhavige implementatievoorstel niet terug te vinden. Dat hangt direct samen met het aan de richtlijn ten grondslag liggende beginsel van wederzijdse erkenning. Toepassing van dat beginsel wordt immers gekenmerkt door direct contact tussen *justitiële* (of: rechterlijke) autoriteiten.<sup>36</sup> Inmenging van politieke autoriteiten zou zich slecht verdragen met de veronderstelde hoge mate van onderling vertrouwen tussen de EU-lidstaten, alsook met het streven naar een snelle en efficiënte procedure zonder al te veel tussenkomende toetsingsmomenten. Uiteraard speelt in de EU-context ook mee dat fiscale delicten minder gevoelig liggen, dat politieke delicten niet tot nauwelijks plegen te worden vervolgd en dat tegen vermoedens van discriminatoire vervolging een effectief rechtsmiddel voorhanden moet zijn op grond van artikel 13 EVRM.

Met de implementatie van het Europees bewijsverkrijgingsbevel was overigens het startsein al gegeven voor afschaffing van de rol van de minister bij de beoordeling van rechtshulpverzoeken afkomstig uit een andere EU-lidstaat. Nu echter dat instrument nauwelijks wordt gebruikt, zal de afschaffing van de rol van de minister pas met inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel daadwerkelijk betekenis krijgen.

De officier van justitie die een Europees onderzoeksbevel ontvangt, is verplicht om de ontvangst ervan binnen een week te bevestigen bij de uitvaardigende autoriteit met gebruikmaking van het daartoe bestemde formulier dat als bijlage B is opgenomen bij de richtlijn.<sup>37</sup> Vervolgens moet binnen dertig dagen na ontvangst van het onderzoeksbevel door de officier van justitie een beslissing worden genomen over de erkenning en uitvoering ervan; deze termijn kan worden verlengd tot zestig dagen als het echt niet mogelijk blijkt om binnen dertig dagen te beslissen.<sup>38</sup> Voor de daadwerkelijke uitvoering van een voor erkenning in aanmerking komend onderzoeksbevel geldt het voorschrift van gelijke snelheid en prioritering als voor vergelijkbare nationale onderzoeks-handelingen; het beginsel van wederzijdse erkenning schrijft immers voor dat buitenlandse onderzoeksbevelen beschouwd moeten worden als waren die in de eigen

30. *PbEU* 2014, L 130/25.

31. Art. 7 lid 1 richtlijn.

32. Aldus de minister in *Kamerstukken II* 2016/17, 34611, 3 (MvT), p. 3.

33. Voor meer informatie over het e-Codex project, zie: <[www.e-codex.eu/benefits.html](http://www.e-codex.eu/benefits.html)> (laatst geraadpleegd op 9 januari 2016).

34. Conceptartikel 5.4.2.

35. Vgl. de art. 552k-552m Sv alsmede de voorgestelde art. 5.1.4-5.1.5 van het wetsvoorstel herziening regeling internationale samenwerking in strafzaken, *Kamerstukken II* 2016/17, 34493, 2. Uit de in deze voetnoot genoemde bepalingen blijkt bovendien dat de minister van Veiligheid en Justitie in sommige gevallen verplicht is de minister van Buitenlandse Zaken of de minister van Financiën te raadplegen.

36. Dat de term 'rechterlijke autoriteiten' in de context van het Europees aanhoudingsbevel enige betrokkenheid van de minister uitsluit, blijkt uit een uitspraak van het Hof van Justitie in antwoord op door de Rechtbank Amsterdam gestelde prejudiciële vragen hieromtrent, zie HvJ 10 november 2016, zaak C-477/16 PPU, *Ruslanas Kovalkovas*, ECLI:EU:C:2016:861. Overigens: ook de EU-rechtshulpovereenkomst, die niet op het beginsel van wederzijdse erkenning was gebaseerd, maakte het al mogelijk om rechtshulpverzoeken rechtstreeks toe te zenden aan een justitiële autoriteit (vgl. art. 6 lid 1 EU-rechtshulpovereenkomst, *PbEG* 2000, C 197/3), zij het dat hiermee Nederlandse regelgeving over een beoordeling van het rechtshulpverzoek door de minister niet werd aangetast.

37. Conceptartikel 5.4.2 lid 2.

38. Conceptartikel 5.4.2 lid 4 en 5.



rechtsorde gegeven.<sup>39</sup> Daarbij is wel een uiterste termijn gegeven: de gevraagde onderzoeksmaatregelen dienen binnen negentig dagen na het nemen van de beslissing daadwerkelijk te worden uitgevoerd.<sup>40</sup>

De verplichte ontvangstbevestiging en de voorgescreven beslis- en uitvoeringstermijnen moeten worden bezien in samenhang met de verscheidene verplichtingen tot informatieverstrekking aan de uitvaardigende autoriteit en de nadruk op overleg tussen de uitvaardigende en uitvoerende autoriteiten. Een plicht tot informatieverstrekking aan de uitvaardigende autoriteit bestaat onder meer bij een onvolledig of onjuist onderzoeksbevel,<sup>41</sup> bij afwijzing van een onderzoeksbevel,<sup>42</sup> bij de opschorting van uitvoering,<sup>43</sup> of bij de toepassing van andere, minder indringende onderzoeksbevoegdheden dan gevraagd.<sup>44</sup> Overleg is onder meer voorgescreven wanneer de officier van justitie twijfels heeft over de proportionaliteit van het uitgevaardigde onderzoeksbevel<sup>45</sup> of wanneer de officier van justitie de kosten voor uitvoering van het onderzoeksbevel erg hoog vindt en wil nagaan of de kosten met de uitvaardigende staat kunnen worden gedeeld of dat een gewijzigd onderzoeksbevel mogelijk is dat tot minder hoge kosten zou leiden.<sup>46</sup> Het pakket aan strikte termijnen en informatie- en overlegverplichtingen strekt ertoe de voortvarendheid in het rechtshulpverkeer te waarborgen.

Met betrekking tot de hierboven aangehaalde plicht tot overleg wanneer bij de officier van justitie twijfels bestaan over de proportionaliteit van het buitenlandse onderzoeksbevel,<sup>47</sup> menen wij dat de mogelijkheden die de officier van justitie in dit verband zal krijgen, niet moeten worden overschat. De officier van justitie zal *niet* gerechtigd zijn een volle proportionaliteitstoets uit te voeren; die toets vindt plaats in de uitvaardigende lidstaat. Deze toetsingsmogelijkheid moet veeleer worden gezien als ultieme maatregel om te voorkomen dat onderzoekshandelingen worden uitgeoefend in gevallen waarin ‘evident disproportioneel lijkt te worden gehandeld’; in dergelijke gevallen kan contact worden opgenomen met de uitvaardigende autoriteit om te bepalen hoe

verder zal worden gehandeld.<sup>48</sup> Het komt ons voor dat dit overleg ertoe kan leiden dat twijfels over de proportionaliteit worden weggenomen, maar ook dat het uitgevaardigde bevel wordt gewijzigd (in die zin dat om minder ingrijpende onderzoekshandelingen wordt gevraagd) of ingetrokken.

De officier van justitie die een Europees onderzoeksbevel erkent, is vervolgens tevens verantwoordelijk voor de uitvoering van de gevraagde onderzoeksmaatregelen.<sup>49</sup> Vanzelfsprekend is bij die uitvoering het nationale recht leidend en de feitelijke uitoefening van bevoegdheden is dan ook aan dezelfde vereisten onderworpen als wanneer de bevoegdheden in een nationale zaak zouden worden uitgeoefend. Bij de hiervoor besproken nadruk op afstemming past evenwel dat expliciet ruimte is gelaten, uiteraard binnen de grenzen van de Nederlandse grondbeginselen, voor het in acht nemen van ‘vormvoorschriften en procedures’ die naar Nederlands recht niet zijn vereist, maar die de uitvaardigende autoriteit wenselijk acht, teneinde te voorkomen dat het vergaarde bewijsmateriaal op een later moment niet zou kunnen worden toegelaten in de strafprocedure in de uitvaardigende lidstaat.<sup>50</sup> Een bekend voorbeeld van zo’n vormvoorschrift, dat ook in de memorie van toelichting wordt genoemd, is de eis inzicht te geven in de traceerbaarheid van bewijsmateriaal vanaf het moment van vergaring tot aan de zitting, zodat de rechter kan nagaan hoe met dat bewijsmateriaal is omgegaan (de zgn. *chain of evidence*).<sup>51</sup>

Hetzelfde geldt voor de mogelijkheid voor autoriteiten van de uitvaardigende lidstaat om aanwezig te zijn bij de uitvoering van het onderzoeksbevel en daaraan bijstand te verlenen.<sup>52</sup> In het lossere kader van de klassieke wederzijdse rechtshulp past goed dat het aan de betrokken staten zelf is om te beslissen buitenlandse autoriteiten al dan niet toe te laten op het eigen grondgebied voor (bijstand bij) de uitvoering van hun eigen onderzoeksbevel. Toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning zou echter vergen dat de uitvaardigende lidstaat vertrouwt op de correcte uitvoering van de gevraagde onderzoekshandelingen. Een sterk uiteenlopend bewijsrecht in de lidstaten en wellicht ook het

39. Vgl. conceptartikel 5.4.5 lid 1.

40. Conceptartikel 5.4.5 lid 5.

41. Dat wil zeggen een onvolledig of onjuist ingevuld formulier A, zie conceptartikel 5.4.3 lid 4.

42. Conceptartikel 5.4.3 lid 6.

43. Conceptartikel 5.4.6.

44. Conceptartikel 5.4.7 lid 5.

45. Conceptartikel 5.4.3 lid 5.

46. Conceptartikel 5.4.12.

47. Conceptartikel 5.4.3 lid 5.

48. *Kamerstukken II* 2016/17, 34611, 3 (MvT), p. 6-7. Het is zeer waarschijnlijk dat de voorziening van conceptartikel 5.4.3 lid 5, welke gebaseerd is op art. 6 lid 1 van Richtlijn 2014/41/EU, mede moet worden bezien tegen de achtergrond van de proportionaliteitsdiscussie in de context van het Europees aanhoudingsbevel. De frequente uitvaardiging van Europese aanhoudingsbevelen in verband met (zeer) lichte strafbare feiten bracht verscheidene lidstaten ertoe op te roepen om aan de zijde van zowel de uitvaardigende als uitvoerende lidstaat in een proportionaliteitstoets te voorzien, een zgn. dubbele proportionaliteitstoets. Zover is het echter niet gekomen, voornamelijk omdat een dergelijke voorziening strijdig zou zijn met de onderliggende gedachte van wederzijdse erkenning. Inmiddels lijkt het probleem minder groot door wijzigingen in het nationaal recht van lidstaten waarin het probleem hoofdzakelijk kon ontstaan. Zie hierover: A. Weyemberg, I. Armada en C. Brière, *European Added Value Assessment. The EU Arrest Warrant* (Annex 1. Critical Assessment of the Existing European Arrest Warrant Framework Decision), Brussel 2014, p. 32-38.

49. Conceptartikel 5.4.2 lid 1 jo. conceptartikel 5.4.5 lid 1.

50. Conceptartikel 5.4.5 lid 3.

51. *Kamerstukken II* 2016/17, 34611, 3 (MvT), p. 10.

52. Conceptartikel 5.4.5 lid 4.

inzicht dat in de context van wederzijdse rechtshulp de praktische toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning juist gebaat kan zijn bij nauwe contacten en eventueel onderlinge afstemming tussen de betrokken lidstaten, zullen de belangrijkste redenen hebben gevormd om in de richtlijn<sup>53</sup> in deze optie te voorzien.

Dat bij de uitvoering van een Europees onderzoeksbevel alhier het Nederlandse recht van toepassing is, kan met zich brengen dat de officier van justitie het Europees onderzoeksbevel moet doorsturen aan de rechter-commissaris en vorderen dat die de gevraagde onderzoekshandelingen verricht.<sup>54</sup> Zodra dat is gebeurd, stelt de rechter-commissaris het vergaarde bewijsmateriaal in handen van de officier van justitie.

Meestal zal met de enkele uitvoering van onderzoekshandelingen niet kunnen worden volstaan<sup>55</sup> en wenst de uitvaardigende autoriteit tevens de overdracht van de resultaten ervan (denk aan gegevens op een inbeslaggenomen mobiele telefoon). Traditioneel gezien kunnen in beslag genomen stukken van overtuiging en gegevensdragers ingevolge artikel 552p lid 2 Sv niet aan de uitvaardigende autoriteiten worden verstrekt dan nadat de raadkamer van de rechtbank hiertoe verlof heeft verleend. Ook in de herziene regeling voor internationale rechtshulp wordt de verlofprocedure gehandhaafd, zij het in afgezwakte vorm: verlof is alleen vereist wanneer omwille van de geheimhouding betrokkene niet in kennis is gesteld van de mogelijkheid een klaagschrift in te dienen.<sup>56</sup> In de nieuwe regeling van het Europees onderzoeksbevel is verlof van de raadkamer niet langer vereist. Het wetsvoorstel ter implementatie van de richtlijn draagt de officier van justitie enkel op om de resultaten die uitvoering van het Europees onderzoeksbevel heeft opgeleverd ‘zo spoedig mogelijk’ aan de uitvaardigende autoriteit toe te zenden.<sup>57</sup> Daarbij is het wel steeds mogelijk dat de betrokkene een klaagschrift indient. Bij de overdracht van bestaand bewijs naar een andere EU-lidstaat op grond van een Europees bewijsverkrijgingsbevel was een verlofprocedure al niet langer voorgeschreven.<sup>58</sup> Gezien de zeer geringe mate waarin van het Europees bewijsverkrijgingsbevel gebruik is gemaakt zal de praktijk tot dusverre weinig hebben gemerkt van de afschaffing van de verlofprocedure. Inwerkingtreding van onderhavig implementatievoorstel zal daar stellig verandering in brengen, nu de daarin vervatte procedure het merendeel van het rechtshulpverkeer zal normeren. De keuze de verlofprocedure af te schaffen in de rechtshulpbetrekkingen met andere EU-lidstaten verbaast wellicht niet nu de richtlijn gegrond is op het beginsel van wederzijdse erkenning, en dit beginsel zich mede kenmerkt door minder ruimte voor toetsing in de uit-

voerende lidstaat. Precies hierop beroept zich de regering ter toelichting op de voorgestelde afschaffing van de verlofprocedure:

‘Handhaving van de verlofprocedure laat zich in de ogen van het kabinet niet verenigen met het uitgangspunt van snelle uitvoering van een EOB, terwijl op grond van het wederzijdse vertrouwen tussen lidstaten – de grondslag voor de wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen als vormgegeven in deze richtlijn – een extra rechterlijke toets ook niet nodig wordt geacht.’<sup>59</sup>

Tegelijkertijd geldt dat de richtlijn een rechterlijke toets niet expliciet uitsluit en er dus voor een verlofprocedure wel ruimte lijkt, zolang de uitvoeringstermijn van negentig dagen maar gehandhaafd wordt en mits de rechterlijke toets geen betrekking heeft op de gronden voor het uitvaardigen van het onderzoeksbevel.<sup>60</sup> Een rechterlijke toets zou geen kwaad kunnen in sommige gevallen waarin afschaffing van de verlofprocedure indringende gevolgen heeft voor betrokkenen, zoals in de situatie waarin de uitvaardigende lidstaat heeft verzocht om geheimhouding van het bevel tot inbeslagname of de vordering van gegevens en betrokkene daar dus geen weet van heeft. In dergelijke gevallen blijft logischerwijze ook de kennisgeving aan betrokkene achterwege van de mogelijkheid een klaagschrift in te dienen.<sup>61</sup> De vraag rijst of volledige afschaffing wel in de rede ligt: waarom is niet gekozen voor de tussenoplossing van het wetsvoorstel herziening regeling internationale samenwerking? Ook gezien de wens van de regering om de fragmentatie van het rechtshulpinstrumentarium waar mogelijk te verminderen,<sup>62</sup> was dit geen onlogische keuze geweest.

Meerdere adviesorganen hebben erop gewezen dat juist in bovengenoemde gevallen de verlofprocedure een waarborg biedt ter voorkoming van overdracht van bewijs zonder dat de belangen van betrokkenen voldoende in ogenschouw zijn genomen.<sup>63</sup> De regering wijst de kritiek echter van de hand door te stellen dat de gevolgen weinig verschillen van puur nationale zaken waarin de bevoegdheidsuitoefening geheim blijft en waarbij betrokkene ook pas op een later moment de rechtmatigheid van die bevoegdheidsuitoefening kan betwisten, zij het dat in de context van rechtshulpverle-

53. In art. 9 lid 4.

54. Conceptartikel 5.4.8 verwijst in dit verband naar art. 181 Sv.

55. Soms kan dat wel, denk aan het verzoek tot het bevroren van een bankrekening. Met de bevroeringshandeling wordt aan het rechtshulpverzoek voldaan; er valt niets over te dragen.

56. Zie conceptartikel 5.1.10 lid 3 van het wetsvoorstel herziening regeling internationale samenwerking in strafzaken, *Kamerstukken II* 2016/17, 34493, 2.

57. Conceptartikel 5.4.9 lid 1.

58. Zie art. 552ccc lid 2 Sv.

59. *Kamerstukken II* 2016/17, 34611, 3 (MvT), p. 12.

60. Vgl. art. 14 lid 2 Richtlijn 2014/41/EU. Zie ook het advies van de Raad voor de rechtspraak, 28 oktober 2015, p. 6, via: <[www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/2015-30-Advies-conceptwetsvoorstel-implementatie-richtlijn-Europees-onderzoeksbevel.pdf](http://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/2015-30-Advies-conceptwetsvoorstel-implementatie-richtlijn-Europees-onderzoeksbevel.pdf)> (laatst geraadpleegd op 11 januari 2017).

61. Vgl. conceptartikel 5.4.10 jo. art. 552a Sv.

62. Af te leiden uit de volgende zin: ‘Helaas zijn de initiatiefnemers slechts gedeeltelijk in hun opzet geslaagd om een einde te maken aan de fragmentatie van het instrumentarium dat van toepassing is op de kleine rechtshulp’, *Kamerstukken II* 2016/17, 34611, 3 (MvT).

63. Zie het advies van de Raad voor de rechtspraak, 28 oktober 2015, p. 6, via: <[www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/2015-30-Advies-conceptwetsvoorstel-implementatie-richtlijn-Europees-onderzoeksbevel.pdf](http://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/2015-30-Advies-conceptwetsvoorstel-implementatie-richtlijn-Europees-onderzoeksbevel.pdf)> (laatst geraadpleegd op 11 januari 2017) en *Kamerstukken II* 2016/17, 34611, 4 (Advies Raad van State en Nader Rapport), p. 2-4.

ning die betwisting in de uitvaardigende lidstaat plaats dient te hebben. Ingevolge artikel 13 EVRM zouden daarvoor in alle EU-lidstaten adequate mogelijkheden moeten bestaan.<sup>64</sup> Intussen zal met name de verdediging zich moeten voorbereiden op een rechtshulppraktijk waarin aan de overdracht van bewijsmateriaal meestentijds geen rechterlijke toets meer vooraf zal gaan.

Het implementatievoorstel voorziet voorts in een regeling voor de uitvaardiging door Nederland van onderzoeksbevelen aan andere EU-lidstaten. In de klassieke regeling voor wederzijdse rechtshulp ontbreekt vooralsnog een aparte regeling voor uitgaande rechtshulpverzoeken,<sup>65</sup> omdat daarvoor simpelweg kon worden teruggevallen op toepasselijke verdragen en op het eigen nationale recht – wie naar Nederlands recht bevoegd is een bevel tot opsporingshandelingen te geven, kan dat bevel binnen de eigen rechtsorde geven, maar tevens toesturen aan buitenlandse autoriteiten van landen waarmee een verdragsrelatie bestaat. Aan het onderhavige wetsvoorstel ligt echter een richtlijn ten grondslag en die behoeft omzetting in nationale wetgeving.

Schokkend zijn de om te zetten voorschriften voor de uitvaardiging van Europese onderzoeksbevelen allerm minst. De meeste voorschriften zijn reeds aan de orde gekomen bij de bespreking van de procedure voor inkomende Europese onderzoeksbevelen. Wij voegen daar slechts aan toe dat het wetsvoorstel de officier van justitie, de rechter-commissaris en een gerecht aanwijst als autoriteiten die bevoegd zijn een Europees onderzoeksbevel uit te vaardigen naar een andere EU-lidstaat,<sup>66</sup> voorts expliciet melding maakt van de vereisten van proportionaliteit en een wettelijke basis in het Nederlandse recht,<sup>67</sup> en bij verzoeken tot infiltratie, gecontroleerde aflevering, opnemen van telecommunicatie en het anderszins vorderen van gegevens een nadere onderbouwing van de noodzaak voorschrijft.<sup>68</sup>

## Ter voorbereiding op een gemoderniseerde rechtshulppraktijk: aandachtspunten voor OM (IRC's) en verdediging

In het onderstaande vragen wij kort aandacht voor een tweetal aspecten die ter voorbereiding op inwerkingtreding van de nieuw voorgestelde regeling naar onze

mening van belang zijn voor het Openbaar Ministerie, respectievelijk de verdediging.

### Tussen principe en pragmatisme: de voorziene rol van de officier van justitie bij de beoordeling van Europese onderzoeksbevelen

In de voorgaande paragraaf is reeds genoemd dat de nieuwe regeling veel nadruk legt op onderlinge contacten tussen de uitvaardigende en uitvoerende autoriteiten. Het wetsvoorstel voorziet in een variëteit aan informatie- en overlegverplichtingen die er, tezamen met de korte termijnen waarbinnen beslissingen genomen moeten worden, toe strekken de rechtshulpverlening met de nodige voortvarendheid te doen plaatsvinden. Het komt immers vaak voor dat op een rechtshulpverzoek niets wordt vernomen of pas na lange tijd. Het Europees onderzoeksbevel moet aan deze vrijblijvendheid een einde maken in de betrekkingen tussen EU-lidstaten.

Al te veel vrijblijvendheid zou ook niet passen in een samenwerkingsregime dat gebaseerd is op het beginsel van wederzijdse erkenning. Tegelijkertijd geeft de nadruk op overleg en afstemming aan dat het beginsel van wederzijdse erkenning een ontwikkeling heeft ondergaan. In de eerste generatie 'wederzijdse erkenning-instrumenten' werd uitgegaan van een welhaast automatische verplichting tot erkenning en tenuitvoerlegging van de buitenlandse sanctie of het buitenlandse bevel in de vorm waarin het was uitgevaardigd (nadruk op het principe). Daardoor werd weinig rekening gehouden met de mogelijkheid dat bij twijfels of zorgen aan de zijde van de beoogde tenuitvoerleggingsstaat een nader overleg tussen de betrokken autoriteiten zou kunnen leiden tot een strafvorderlijk resultaat waar beide staten uiteindelijk mee zouden kunnen leven (geen ruimte voor pragmatisme). Richtlijn 2014/41/EU betreffende het Europees onderzoeksbevel laat voor dat nader overleg juist veel ruimte en verplicht er zelfs toe. Het is niet ondenkbaar dat juist wanneer betrokken autoriteiten veelvuldig met elkaar in contact treden en waar nodig de precieze omvang en wijze van rechtshulpverlening afstemmen, de nog immer bestaande verplichting tot erkenning beter te verteren is.

Naar onze mening vergen de voorziene informatie- en overlegverplichtingen van de officier van justitie (dat wil zeggen: een officier van justitie verbonden aan een IRC) een nauwere betrokkenheid bij inkomende rechtshulpverzoeken dan voorheen gebruikelijk was; op gezette tijden en binnen voorgeschreven, relatief korte, tijdsspannen zal steeds actie moeten worden ondernomen, of er zal op zijn minst gekeken moeten worden of actie vereist of nodig is. Het is noodzakelijk om daarop voorbereid te zijn, want naar alle waarschijnlijkheid vergt deze werkwijze een andere (of: gedetailleerder) administratie dan heden het geval is. Dat de moderne rechtshulpverlening in de EU uitgaat van intensieve communicatie en oplossingsgerichtheid betekent voorts dat het belang van goede en intensieve contacten met buitenlandse collega's nog groter is dan nu reeds het geval is. Het is geen overbodige luxe als het Openbaar Ministerie hierin investeert, niet alleen om het onderlinge contact te faciliteren,

64. *Kamerstukken II* 2016/17, 34611, 4 (Advies Raad van State en Nader Rapport), p. 5.

65. Het wetsvoorstel ter modernisering van de regeling van internationale samenwerking in strafzaken stelt eveneens voor een regeling voor uitgaande rechtshulpverzoeken op te nemen, zie conceptartikelen 5.1.2. e.v. in *Kamerstukken II* 2015/16, 43393, 2 (voorstel van wet).

66. Conceptartikel 5.4.21 lid 1.

67. Conceptartikel 5.4.21 lid 2.

68. Conceptartikel 5.4.22 lid 5.

maar ook omdat intensivering van contacten met buitenlandse bevoegde autoriteiten de wederzijdse kennis van strafrechtsstelsels en opsporingsculturen faciliteert, hetgeen op de langere termijn een katalysator kan vormen voor het onderlinge vertrouwen in elkaars rechtsstelsels en de wijze waarop daarbinnen wordt geopereerd door de bevoegde autoriteiten. De rechtswetenschap zou dit door het uitvoeren van rechtsvergelijkend onderzoek kunnen ondersteunen.<sup>69</sup>

### Toenemend belang van een (vroegtijdig) actieve verdediging

Wetswijzigingen en rechtspraak hebben in de afgelopen decennia verscheidene accentverschuivingen teweeggebracht in het Nederlandse strafprocesrecht. Een van de gevolgen van deze accentverschuivingen is dat van de verdediging een actievere opstelling wordt gevergd dan voorheen het geval was. Ten gevolge van de gewijzigde positie van de rechter-commissaris zijn de gevolgen hoofdzakelijk merkbaar in de fase van het vooronderzoek.<sup>70</sup> Het project Modernisering Strafvordering zal deze ontwikkeling nader onderstrepen nu dit project het contradictoire karakter van het Nederlandse strafgeding nog steviger wenst aan te zetten.<sup>71</sup>

Wij onderstrepen dat deze ontwikkeling ook gevolgen heeft voor de rol van de verdediging in de moderne rechtshulpprocedure. In artikel 1 lid 3 van de richtlijn is expliciet bepaald dat binnen de mogelijkheden van het nationale recht ook door verdachte of diens raadsman om uitvaardiging van een Europees onderzoeksbevel kan worden verzocht. Dat dit in het Nederlandse strafproces al mogelijk is via de bestaande verzoekmogelijkheden tot het verrichten van onderzoekshandelingen, staat vast, maar de erkenning hiervan in de richtlijn zelf benadrukt dat het Europees onderzoeksbevel niet enkel een middel is en hoort te zijn dat de opsporing faciliteert, maar ook de verdediging mogelijkheden biedt.<sup>72</sup> Om dat te realiseren is nodig dat de verdediging vroegtijdig actief betrokken is.

Een actieve verdediging is ook op een ander moment in de rechtshulpprocedure van belang. Zo is in het voorgaande al aan de orde gekomen dat het wetsvoorstel voorziet in een afschaffing van een rechterlijke toets (verlofprocedure) alvorens bewijsmateriaal aan de uitvaardigende lidstaat wordt overgedragen. Wanneer deze rechterlijke toets inderdaad zal vervallen, hangt het dus van het initiatief van de verdediging af of zich al dan niet een rechter over de bewijsgaring en inbeslagname zal buigen; hét middel om dat af te dwingen is dan het tijdig indienen van een klaagschrift.

## Slot

De wetgeving ter implementatie van het Europees onderzoeksbevel in Nederland zal ongetwijfeld vaak worden toegepast, al is het maar omdat het leeuwendeel van het rechtshulpverkeer plaatsvindt met andere lidstaten van de EU. Vanwege de afschaffing van de verlofprocedure, de beperkte weigeringsgronden en de strikte termijnen komt uit het Europees onderzoeksbevel ook een geheel andere gedachte naar voren dan heersend is in de 'klassieke' rechtshulp. Enkele beruchte kenmerken van 'wederzijdse erkenning-instrumenten' zijn minder sterk aanwezig: er is veel ruimte voor onderling overleg tussen de justitiële autoriteiten van de uitvaardigende en verzoekende lidstaat, en er is een expliciete weigeringsgrond voor het geval dat een onderzoeksbevel fundamentele rechten in gevaar brengt. Wellicht nemen deze kenmerken de belangrijkste bezwaren weg die tegen het beginsel van wederzijdse erkenning in het strafrecht worden aangevoerd. Op een ander punt is er in dit opzicht een kans gemist, doordat de verlofprocedure geheel wordt afgeschaft. Voor gevallen waarin bevoegdheden zonder medeweten van de betrokkene zijn uitgeoefend, biedt de verlofprocedure de enige serieuze mogelijkheid voor rechtmatigheidscontrole, nu die in het buitenland niet of nauwelijks kan worden uitgeoefend.

Voor de actoren in het strafproces die vertrouwd zijn met het systeem van klassieke wederzijdse rechtshulp is het noodzakelijk zich voor te bereiden op deze veranderingen. Dat geldt zeker voor het Openbaar Ministerie, maar ook voor de verdediging die er rekening mee moet houden dat, net als in een nationale strafprocedure, een actieve opstelling in de vroegere fase van het rechtshulpproces belangrijker wordt. Daardoor is het niet alleen zo dat men vertrouwd moet raken met de nieuwe wetgeving, maar is er ook een andere werkwijze nodig om die wetgeving in de praktijk doelgericht in te zetten. Het Openbaar Ministerie en de advocatuur kunnen niet vroeg genoeg beginnen zich daarop te bezinnen.

69. P.A.M. Verrest, *Europese idealen* (oratie Rotterdam), Den Haag: Boom Juridisch 2016.

70. Wet versterking positie rechter-commissaris, *Stb.* 2011, 600 (inwerking-treding 1 januari 2013, *Stb.* 2012, 408).

71. *Kamerstukken II* 2015/16, 29279, 278 (Rechtsstaat en Rechtsorde), p. 6, 43.

72. In deze zin ook *Kamerstukken II* 2016/17, 34611, 3 (MvT), p. 5.